Im Netz sozialer Beziehungen

Möglichkeiten und Grenzen lokaler Experten in Afrika

Dirk Kohnert

In den letzten Jahren intensivieren sich die Forderungen nach einer stärkeren Berücksichtigung lokaler Experten in der technischen und personellen Entwicklungszusammenarbeit.[1] Diese Forderungen werden von Regierungen und NROs in afrikanischen Ländern, die in ihrer Mehrheit zu den ärmsten der Erde zählen, aus den folgenden Gründen besonders vehement vorgetragen:

Erstens hängen viele afrikanische Staaten am Tropf der Entwicklungshilfe. Die *„aid ratio"* liegt hier im Vergleich zum regulären Staatshaushalt oder dem Bruttosozialprodukt höher als in den meisten anderen Staaten der Dritten Welt (s. Bierschenk et al 1992). Über die Hälfte dieser Mittel werden jedoch für die Personalkosten ausländischer Experten und Berater ausgegeben (s. Berg 1993), sie kommen daher in der Regel zumindest nicht direkt der Wirtschaft dieser Länder zugute. In manchen afrikanischen Ländern liegen die laufenden Kosten für Entwicklungshelfer und -experten sogar höher als die Staatsausgaben für Beschäftigte im Öffentlichen Dienst.

Unter diesen Bedingungen bilden die betroffenen Regierungen und NROs ein ungewöhnliches Bündnis mit neoliberalen Ökonomen und links-alternativen Entwicklungstheoretikern des Westens. Sie fordern eine möglichst zügige Ablösung der technischen und personellen Zusammenarbeit durch einen direkten Transfer der Mittel, über deren Verwendung die Empfänger allein entscheiden können, und aus denen dann auch einheimisches Personal bezahlt werden könnte.

Westliche Geber sind diesen Forderungen gegenüber zunehmend aufgeschlossen. Nicht nur weil sie gleiche Zielsetzungen haben, etwa unter Formeln wie „Hilfe zur Selbsthilfe" oder „Subsidiaritätsprinzip". Auch Einsparungseffekte durch die alternative Anstellung „billiger" lokaler Experten spielen angesichts zunehmender Kritik an der mangelnden Effizienz der Entwicklungshilfe eine beträchtliche Rolle.

Afrika ist aber noch in anderer Hinsicht ein Sonderfall. Anders als in asiatischen oder lateinamerikanischen Entwicklungsländern kann in den meisten Ländern Schwarzafrikas bisher nicht auf ein Reservoir qualifizierter lokaler Experten zurückgegriffen werden. Dafür ist nicht zuletzt die generationenlange Ausbeutung durch koloniale und nationale Diktaturen sowie der *brain drain* in die Industrieländer verantwortlich. Die wenigen Ökonomien, die bereits über ein signifikantes Angebot an lokalen Fachkräften verfügen, wie die Südafrikas, Kenias, Simbabwes, Benins, Nigerias oder der Côte d'Ivoire, haben noch keine hinreichend effektive heimische Nachfrage nach den Leistungen lokaler Consultants herausgebildet. Der nationale Markt für Beratungsleistungen bleibt eng begrenzt. Dementsprechend tendieren die in Kenia oder anderswo entstehenden berufsständischen afrikanischen Consulting-Verbände dazu, sich gegenüber Neueinsteigern, den „Piraten" im Geschäft, die angeblich die Preise verderben, aber auch gegenüber ausländischen Fachkräften abzugrenzen und für *closed shops* zu plädieren.

Gesellschaftliche Rahmenbedingungen des Einsatzes lokaler Experten

Die Gesellschaftsstruktur der meisten Entwicklungsländer Afrikas ist seit vorkolonialer Zeit gekennzeichnet durch ein Patronagesystem und durch Pfründenwirtschaft. Beides baut auf dem traditionellen soziokulturellen Erbe dieser Länder auf, dessen autoritär-paternalistische Züge noch durch die Kolonialherrschaft zu einem „Kommandostaat" ausgeweitet und gefestigt wurden. Auch die gegenwärtige Demokratisierungswelle in Afrika kann daran kurz- und mittelfristig nichts ändern. Viele Anzeichen sprechen sogar dafür, daß selbst in Modellfällen wie Benin Korruption und Vetternwirtschaft nur auf mehr Schultern verteilt werden.

Die lokalen Experten sind diesem Patronagesystem weiterhin verpflichtet. Oft haben sie den gleichen Erfahrungs- und Ausbildungshintergrund wie die neuen „Technokraten", die die Regierungsgeschäfte der jungen Demokratien seit 1990 übernahmen. Sie können sich ihm – wenn überhaupt – nur unter Inkaufnahme einschneidender wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Sanktionen entziehen. Im Fall eines Konflikts mit den Normen des jungen demokratischen Staates westlichen Musters haben die Solidaritätsforderungen der eigenen „traditionellen" sozialen Bezugsgruppen Vorrang, ganz gleich, ob diese nach verwandtschaftlichen, ethnischen, religiösen oder semi-feudalen Prinzipien strukturiert sind. Unter diesen Umständen kann bereits die Drohung mit Sanktionen ausreichen, um Gehorsam zu erzwingen. Insbesondere deswegen, weil diese Drohungen bis weit in den Bereich des Übernatürlichen (z. B. Magie und Hexerei) hineinreichen, dessen Manipulation durch die Herrschenden in Afrika anscheinend noch mehr Macht über die Bevölkerung ausübt als in anderen Ländern der Dritten Welt. Unabhängigkeit im Sinne des rechtsstaatlichen, an der Entwicklung der Nation orientierten Handelns, wie es heute die westliche Gebergemeinschaft zur Maxime erhebt, ist unter diesen Umständen für einen lokalen Experten noch schwieriger zu verteidigen als für seinen ausländischen Counterpart.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob nicht generell Experten in den LLDCs, die in der Regel der Elite des Landes angehören, gegenüber wesentlichen Aspekten der sozialen Organisation der eigenen Gesellschaft (z. B. bezüglich Gender- und Klassenproblemen) auf Grund ihrer spezifischen Sozialisation mit Scheuklappen versehen sind, die eine objektive Wahrnehmung von entwicklungsrelevanten Problemen einschränken.

Beide hier skizzierten Schwachstellen lokaler Experten wirken einem vorurteilslosen Engagement für die Armen und Unterdrückten – die Hauptzielgruppe der gegenwärtigen Entwicklungspolitik in Afrika – entgegen.

Drittens sind die meisten lokalen Experten auf Grund ihrer Ausbildung und ihres schichtspezifischen Interesses relativ stärker an überholten Entwicklungskonzepten (z. B. an konventionellen Modernisierungstheorien des Technologietransfers) ausgerichtet als ihre internationalen Kollegen. Diese ideologische Verengung führt bei ihnen zu einer generellen Unterbewertung heimischen Fachwissens und endogener Neuerungen, die über Generationen hinweg in einem mühsamen *trial-and-error*-Prozeß von den Zielgruppen selbst erarbeitet wurden.

Damit soll nicht davon abgelenkt werden, daß auch unter westlichen Experten

die professionelle Blindheit, etwa gegenüber dem Wert bäuerlichen Experimentierens, noch weit verbreitet ist. Es sei jedoch unterstrichen, daß sich diese Fachblindheit bei den lokalen Experten (unter den soziokulturellen Rahmenbedingungen afrikanischer LLDCs) möglicherweise leichter mit dem eigenen Klasseninteresse an schneller „aufholender" Entwicklung und dem dadurch bewirkten materiellen Ressourcen-Transfer verbindet, von dem die Elite in den afrikanischen Entwicklungsländern bisher am meisten profitierte. Ausdrücklich sei betont, daß diese Schwachstellen lokaler Experten nichts zu tun haben mit mangelnder akademischer Qualifikation oder Berufserfahrung. Sie sind daher auch nicht ohne weiteres durch zusätzliche Ausbildungsmaßnahmen und Projekte des *human capital investment* zu beheben, wie vielfach angenommen wird (s. Jaycox 1993).

Viertens werden lokale Experten in Afrika – entgegen ihrer eigenen Selbsteinschätzung – von den Zielgruppen oft noch weniger akzeptiert als internationale Fachkräfte. Allerdings gibt es darüber bisher wenig empirisch fundierte vergleichende Studien aus der Sichtweise der Armen. Verfügbare Fallstudien z. B. aus Benin legen jedoch die Vermutung nahe, daß die Dorfbewohner ausländische Entwicklungshelfer und -experten eher als positives Anti-Stereotyp zum nationen Projektpersonal sehen (s. Elwert-Kretschmer/Elwert 1991:342-349). Beide Gruppen von Experten weisen zwar in der Regel die gleichen status- oder klassenmäßigen Kommunikationsbarrieren gegenüber der Armen auf, die *expatriates* sind jedoch zumindest nicht in dem gleichen Maße in die Antagonismen ethnischer, regionaler, religiöser oder interner politischer Auseinandersetzungen eingebunden wie ihre lokalen Counterparts.

Außerdem stehen die Zielgruppen den abgehobenen Empfehlungen der „technischen Berater" – angesichts generationenlanger Erfahrungen mit gescheiterten Entwicklungsprojekten und nicht eingehaltenen Zusagen der Entwicklungshilfe – generell äußerst skeptisch gegenüber (s. Bierschenk et al 1993). Die Zielgruppen der Armen sind, wie Fallstudien aus Afrika zeigen (s. v. d. Lühe 1991), in erster Linie an einem verbesserten Mitteltransfer bis hinunter zum *grass-root level* interessiert. Dafür ist ihnen der „weiße" westliche Experte aber ein direkterer und möglicherweise auch unparteiischerer Ansprechpartner als der als „Juniorkollege" angesehene nationale Counterpart, der oft pauschal dem Korruptionsverdacht ausgesetzt ist. Schließlich ist es angesichts der ethnischen Heterogenität afrikanischer Vielvölkerstaaten nicht ungewöhnlich, daß auch lokale Experten mit Dolmetschern arbeiten müssen, weil sie weder die Sprache noch die Bräuche der Zielgruppe kennen.

Empfehlungen zur Arbeitsteilung zwischen lokalen und internationalen Experten

Trotz der allseits akzeptierten entwicklungspolitischen Zielsetzung der „Hilfe zur Selbsthilfe" werden lokale Experten bisher meist nur als *door openers* bzw. als Hilfskräfte genutzt und entsprechend bezahlt. Ihre ausländischen Partner führen dafür hauptsächlich zwei Gründe an: Erstens habe die praktische Erfahrung der Zusammenarbeit gezeigt, daß lokale Experten vertraglich vereinbarte Leistungen nicht zuverlässig erbringen. Berichte würden nicht termingerecht erstellt, und deren Qualität entspreche oft nicht internationalen Standards. Diese Anschuldigungen sind sicherlich übertrieben und mögen westlichen Experten auch zur Abschottung ihres eigenen Marktes dienen. Trotzdem enthalten sie ein Körnchen Wahrheit.

Selbst afrikanische Fachkräfte geben ohne weiteres zu, daß sie einen großen Nachholbedarf an Aus- und Fortbildung haben. Aber sie verweisen auch auf die schlechte Bezahlung und betonen zu Recht, daß die Geber gleiche Leistung nur bei gleichem Lohn erwarten können. Außerdem muß so mancher lokale Experte von seinem Honorar auch noch die Ansprüche seines „Patrons" (nach eigenen Erfahrungen bis zu einem Drittel der Honorarsumme!) und die der Großfamilie erfüllen. Er ist daher auf der ständigen Suche nach Nebeneinkommen und hat zu wenig Zeit, seinen Auftrag zu erfüllen.

Die Geber wiederum begründen die niedrigen Honorare auch mit der Lage auf dem lokalen Arbeitsmarkt. Vielfach werfen die Partner in Übersee Gebern wie der GTZ oder der Weltbank sogar vor, die nationale Lohnstruktur durch „überzogene" Gehälter für lokale Fachkräfte zu untergraben.

Angesichts der oben geschilderten Rahmenbedingungen und der bisherigen Erfahrungen wäre eine unkonditionierte Förderung des Einsatzes von lokalen Experten, wie sie von Jaycox und anderen gefordert wird, kontraproduktiv. Die Verschwendung von Projektmitteln würde dadurch eher noch gefördert und auf mehr Schultern verteilt. Die Effektivität und Nachhaltigkeit der Projekte würde unter diesen Voraussetzungen eher ab- als zunehmen. Einer sozialen Differenzierung im Sinne einer eliten- statt armutsorientierten TZ würde so Vorschub geleistet.

Empfehlenswert wäre dagegen eine partnerschaftliche Zusammenarbeit bei der konditionierten, gezielten Förderung des Einsatzes lokaler Fachkräfte unter Anwendung spezifischer Leistungsprofile, die den besonderen Fähigkeiten lokaler Experten entsprechen. „Konditioniert" heißt in diesem Fall, daß die potentiell vorhandenen komparativen Vorteile lokaler Experten (z.B. soziokulturelle Kenntnisse, Sprache) anerkannt und ihr gezielter Einsatz systematisch gefördert würde. Zu diesem Zwecke erscheint eine **neue Arbeitsteilung zwischen lokalen und internationalen Experten** sinnvoll. Lokale Experten sollten sich unter Ausnutzung ihrer komparativen Vorteile auf folgende Aufgaben spezialisieren:

- Sozialstruktur- und Zielgruppenanalyse,
- Anleitung der Zielgruppen zur eigenständigen Problem- und Zielanalyse,
- Identifikation und Weiterentwicklung endogener Neuerungen und Lösungsansätze,
- Beratung über Zielgruppenorganisation und -management,
- Ziel- und zielgruppenorientierte Beratung staatlicher oder nichtstaatlicher (nationaler) Träger.

Dazu müßten allerdings zunächst günstigere Rahmenbedingungen geschaffen werden, die eine größere Unabhängigkeit dieser lokalen „Zielgruppenexperten" überhaupt erst ermöglichen. Denn Zielgruppenberatung in unserem Sinne ist eine äußerst anspruchsvolle Tätigkeit: Neben überdurchschnittlicher technischer Expertise und beruflicher Erfahrung sind auch soziale und psychologische Fähigkeiten als Moderator und *facilitator* gefordert. Der Zielgruppenberater ist weniger ein technischer als vielmehr ein sozialer Berater. Zudem erfordert diese Art von Zielgruppenberatung die intime Kenntnis der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Armen und Unterdrückten aus eigener Anschauung. Dazu ist ein mehrwöchiges oder sogar mehrmonatiges Zusammenleben mit ihnen – zumeist unter unwirtlichen Bedingungen – unabdingbar. Die hiermit gestellten physischen und psychischen Anforderungen bedingen neben hoher beruflicher Qualifikation zusätzlich ein besonderes Persönlichkeitsprofil.

Gegenwärtig gibt es in Afrika wenig lokale – und vermutlich noch weniger internationale – Experten, die über diese Qualifikationen verfügen und die außerdem noch motiviert sind, unter den oben genannten Bedingungen als Zielgruppenberater zu arbeiten. Aus- und Fortbildungs-

programme müßten schwerpunktmäßig den besonderen sozialpsychologischen Anforderungen Rechnung tragen, z. B. durch „Umerziehungs-“ oder *Exposure*-Programme, Schulung zusammen mit Zielgruppenvertretern etc. Um wirklich qualifizierte Experten – weitgehend unabhängig vom Patronagesystem, leistungsorientiert und ganz der Aufgabe gewidmet – für diese Arbeit zu finden, muß die Arbeit entsprechend gewertet und bezahlt werden.

Um die Schwerpunkte für eine effektive armutsorientierte Entwicklungspolitik richtig zu setzen, müßte das Verhältnis zwischen lokalem Zielgruppenexperten und seinem ausländischen Partner praktisch umgekehrt werden: Die Leitung der Experten-Teams sollte der Zielgruppenexperte übernehmen, der für die Gesamtorientierung des Projektes verantwortlich wäre. Die internationalen Experten sollten ihn beim Management, der technischen und finanziellen Durchführung sowie der Wirkungsbeobachtung assistieren. Diese konditionierte Förderung einheimischen Fachpersonals müßte zukünftig mindestens den gleichen Stellenwert erhalten wie die bereits praktizierte Trägerförderung.

Bedauerlicherweise haben nicht alle diese Empfehlungen gleichermaßen Chancen, umgesetzt zu werden. Nicht etwa wegen technischer Durchführungsschwierigkeiten; vielmehr gibt es zu viele versteckte *vested interests* auf allen Seiten, die dem entgegenstehen. Afrikaner stoßen z. B. auf größere informelle Zugangsbeschränkungen zu Beratungsaufträgen der Geber und haben schon deshalb ungleiche Wettbewerbsbedingungen gegenüber ihren Kollegen aus den westlichen Ländern.

Im Hinblick auf das neue Aufgabenprofil des Zielgruppenberaters entsteht aber voraussichtlich ein noch unentdeckter neuer Markt, auf dem lokale Experten Wettbewerbsvorteile gegenüber *expatriates* hätten. Wir sollten sie dabei unterstützen, diese Chance durch progressive Marktdifferenzierung und -entwicklung wahrzunehmen und die Hemmschwellen von Patronage, Korruption und elitärem Denken abzubauen. Netzwerke wie das Ressourcenschutzzentrum ILEIA und das *Réseau Recherche-Développement*, finanziert durch die holländische bzw. französische Regierung, oder die Beschäftigung afrikanischer Experten als GTZ-Teamleiter in Afrika sind ermutigende Schritte in die richtige Richtung. ■

1) Hauff/Werner (1995); Jaycox (1993); Hampel (1993). Als „lokale Experten“ werden hier und im folgenden die im Einsatzland arbeitenden einheimischen Fachkräfte verstanden. Als internationale Experten (expatriates) werden diejenigen Fachkräfte bezeichnet, die außerhalb ihres Heimatlandes eingesetzt werden; zu diesem Kreis zählen selbstverständlich auch afrikanische Experten.

Literatur: Elliot J. Berg (ed., 1993): Rethinking technical co-operation. New York, UNDP regional bureau for Africa, 1993 / K. Elwert-Kretschmer, G. Elwert (1991): Mit den Augen der Beniner. Eine Evaluation von 25 Jahren ded in Benin, in: Afrika Spectrum, 1991.3: 335–350 / Thomas Bierschenk, Georg Elwert, Dirk Kohnert (1993): The long-term effects of development aid: empirical studies in rural West Africa, in: Economics (Tübingen), 1993.1:83–111 / Dieter Hampel (1993): Maßlose Unterschätzung: Zum Potential lokaler Fachkräfte in der Personellen Zusammenarbeit, in: epd-Entwicklungspolitik, 1993.18:17–19 / Edward V. K. Jaycox 1993): Capacitiy building: the missing link in African development, in: The Courier, Sept. 1993, N° 141:73–75 / Dirk Kohnert (1995): New markets for local experts in Africa?, in: Michael von Hauff, Heinecke Werner: More responsibilities to south consultants in developing countries. Ludwigsburg/Berlin, Verlag Wissenschaft und Praxis (AGEG-Forum, Band 4), 1995:63-74 / Niko v. d. Lühe (1991): Transfer of technoloy or barter trade? The rural extension service in the Atlantique Province of Bénin as a market for negotiating resources, in: Quarterly J. of Intern. Agric., 1991.3:248–263

Dr. Dirk Kohnert ist Ökonom und stellvertretender Direktor des Instituts für Afrikakunde in Hamburg. Er hat sieben Jahre in verschiedenen Ländern Afrikas gearbeitet.

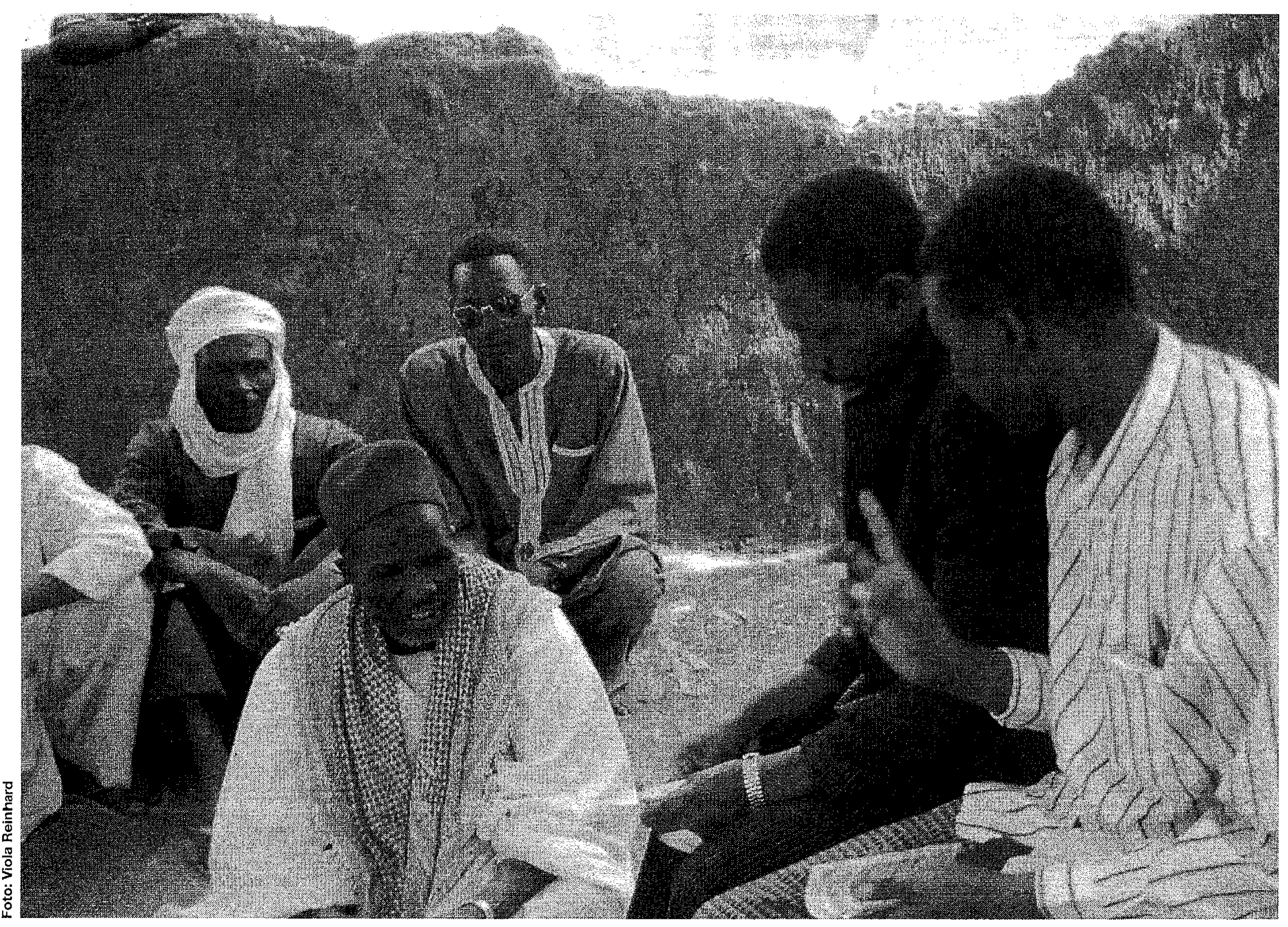


Foto: Viola Reinhard

GTZ-Handwerksprojekt: Einheimische Animatoren bei Webern in Balleyara, Niger